

O PROCESSO CIVIL E O ACESSO À JUSTIÇA^{*}

José Henrique Guaracy Rebelo

RESUMO

Afirma ser o acesso à Justiça um privilégio de poucos, conforme resultados obtidos em pesquisa realizada junto à população brasileira, a respeito da atuação do Poder Judiciário, na qual os entrevistados, em sua maioria, consideraram-na ineficaz, injusta ou inexistente.

Esclarece que, se o próprio Poder Judiciário não atuar com o devido respeito e observância aos preceitos contidos em sua missão constitucional e continuar a proferir sentenças meramente formais, se não houver sua real independência econômica, se a opção política continuar a privilegiar um número mínimo juizes para o julgamento de milhares de ações; não serão poucas normas que conduzirão à realização do princípio constitucional, o qual garante uma prestação jurisdicional rápida, lisa, justa, jurídica, eficaz e pacificadora.

Salienta que apesar dos inúmeros problemas sociais do Brasil, o legislador estadual permanece inerte em contribuir para com a efetividade do processo, ao asseverar a responsabilidade de todos em resgatar a seriedade e a eficiência do Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Processual Civil; Justiça brasileira – acesso; Código de Processo Civil; Constituição Federal; Poder Judiciário; morosidade.

* Conferência proferida no "Seminário sobre Acesso à Justiça", realizado pelo Centro de Estudos Judiciários, nos dias 24 e 25 de abril de 2003, no auditório do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte-MG.

A Constituição brasileira alberga¹ o princípio do acesso à Justiça. A expressão é vaga e permite duas acepções distintas²: a primeira atribui ao significante “justiça” o mesmo sentido e conteúdo de “Poder Judiciário”; a segunda parte de uma visão axiológica da expressão “justiça” e identifica o termo como o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano.

A formulação do princípio optou pela segunda significação tanto por ser mais abrangente como pelo fato de o acesso à justiça inserir-se no movimento para efetivação dos direitos sociais³.

Deveras, a problemática do direito à jurisdição não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça como instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa⁴.

Noutro passo, o processo é o método obrigatório previsto na Constituição para a proteção e a realização do direito violado ou ameaçado de violação. Nisso reside verdadeiramente a sua natureza instrumental⁵.

Todavia, não se tem mostrado adequado aos fins a que se destina. Nem mesmo foi satisfatória a reforma operada em 1973 com a edição do vigente Código de Processo Civil. Obra de seu tempo, e animado pela doutrina de então, o Código Buzaid não se viu temperado por novas premissas metodológicas como a visão crítica do sistema processual pelo ângulo externo, a preponderância dos interesses do consumidor dos serviços judiciais, a preservação da tutela coletiva, a universalização da tutela jurisdicional; a preocupação com a efetividade do processo. Ostentou os mesmos princípios, modelo, metodologia, ideologia e estrutura da lei que o precedeu, burocrática, herméutica e individualista⁶.

Assim, pensam muitos que se impõe a continuidade de seu aperfeiçoamento, iniciado no próprio ano de 1973, com a edição da Lei n. 5.925.

O advento da Constituição de 1988, com novas garantias e princípios voltados à tutela constitucional do processo, incentivou novo movimento reformador do Código de Processo Civil, o qual ganhou corpo no biênio 1994/1995, trouxe ao Processo Civil brasileiro institutos como a audiência preliminar, a tutela antecipada, novo modelo de cumprimento das obrigações de fazer e não fazer,

modificou profundamente o agravo de instrumento e eliminou a liquidação por cálculo do contador. E o movimento prosseguiu, especialmente com o advento recente das Leis ns.10.352, 10.358 e 10.444, instituidoras de novidades como a conformação da tutela jurisdicional de urgência, redefinição do agravo de instrumento, redução da admissibilidade dos embargos infringentes, reforço do instituto da antecipação de tutela, caracterização dos atos de resistência ou desobediência às sentenças mandamentais como atentatórios ao exercício da jurisdição.

Não obstante, o acesso à Justiça ainda não é uma realidade. De fato, uma enquête sobre o Poder Judiciário, colhida em um universo considerável (18.400 votos) mostra que a Justiça brasileira é considerada péssima (24,31% dos votantes), injusta (32,73%) ou inexistente (36,22%)⁷.

Não poderia ser outro o resultado da apuração já que a demora excessiva em tal tipo de atividade constitui fonte de elevada injustiça social. Anote-se que o rico resiste bem a uma Justiça lenta, sem grave dano aparente, ao passo que o pobre dispõe de mínimo, ou mesmo nenhum grau, de resistência à letargia na prestação jurisdicional. A demora na solução das controvérsias judiciais revela-se um benefício para o economicamente forte, litigante habitual e apreciador contumaz da ineficácia do Sistema Judiciário. Confira-se, a propósito, o comportamento do Governo, maior e mais assíduo cliente dos diversos ramos da Justiça.

A discussão, portanto, vai além de se averiguar a necessidade de novas reformas para o processo, a fim de que dele se extraia maior efetividade, outorgando-se ao interessado uma prestação jurisdicional justa, jurídica e tempestiva. Deve-se considerar o ataque direto ao ponto nodal: a imperiosa e profunda alteração do sistema processual como um todo, a reforma da visão que os operadores do Direito e destinatários da prestação jurisdicional têm conferido à esse direito fundamental do homem: acesso à Justiça.

Efetivamente, em outros tempos, advertiu Jean Cruet⁸: vê-se todos os dias a sociedade reformar a lei; nunca se viu a lei reformar a sociedade.

E em tempos mais atuais adverte José Ignácio Botelho de Mesquita⁹ que a redução da litigiosidade, a pacificação social e a promoção do bem comum não se conseguem al-

cançar com reformas legislativas e, menos ainda, com as processuais, constituindo objeto de assistência social, que não é da competência dos juizes. E conclui dizendo que a única contribuição efetiva oferecida pelos juizes à sociedade está em proporcionar a certeza de que os litígios serão resolvidos segundo a lei e no tempo mais curto possível, e isso só se consegue com estudo e muito trabalho em quantidade compatível com o número de feitos.

Por isso René Morel¹⁰ dizia serem inúteis boas leis de processo se se tem uma má organização judiciária ou juizes insuficientes. Não há dúvida de que não existe um processo acessível, rápido, seguro e eficaz sem a necessária ampliação dos recursos humanos e materiais no âmbito do Poder Judiciário.

No Brasil, a prestação jurisdicional deveria compor a “cesta básica” e também deveria ser imposta a presença de um juiz em cada esquina, um tribunal em cada quarteirão.

Nenhuma serventia resultará de reforma processual alguma, por mais brilhante tecnicamente que seja, por mais astutos, preparados e dignos seus idealizadores e coordenadores, se o sistema brasileiro continuar admitindo que um juiz tenha sob sua responsabilidade uma média de feitos em muito superior ao milhar; ou que o Poder Judiciário sobreviva com um número mínimo de tribunais, muitas vezes situados a milhares de quilômetros de distância dos jurisdicionados, constituídos por um número mais reduzido ainda de juizes; ou, ainda, continuar albergando, mormente quando se têm em mira as ações contra a Fazenda Pública, o desprezo ao cumprimento das decisões judiciais, a inexistência de mecanismos e técnicas eficazes de imposição, ao Poder Público, dos comandos judiciais, a limitação legal dos juízos sumários e da discricionariedade dos juizes em ações contra o Governo.

Nesse contexto, inserem-se o vetusto e inadmissível instituto do precatório, a ridicularizada intervenção da União nos estados e municípios, as limitações legais à concessão de antecipações de tutela, liminares, cautelares contra as pessoas jurídicas de Direito público; a suspensão de provimentos jurisdicionais urgentes e até mesmo sentenças proferidas contra o Poder Público.

Em 26/03/2003, o Ministro Marco Aurélio levou a julgamento, peran-

te o STF, 356 processos de intervenção federal contra os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, por descumprimento de decisões judiciais quanto ao pagamento de precatórios de natureza alimentar. O Plenário, por maioria, vencido exclusivamente o relator, julgou improcedentes os pedidos acatando a tese de que a aplicação da pena ofenderia o princípio da proporcionalidade.

Ou seja, o Poder Público, quando credor, aplica ao seu devedor sanções severas como a inclusão de nomes em cadastros de inadimplentes, a proibição de consigo contratar, a submissão à execução forçada judicial, com prazo exíguo para pagamento. Já o devedor privado de alimentos sujeita-se à prisão civil.

A seu turno, quando ingressa na condição de devedora, a Fazenda Pública não paga, conquanto disponha de prazo alargado de até 18 meses para tanto, e sua omissão não acarreta sanção alguma. Pagará, se e quando o desejar.

A reforma também não impediu o Poder Legislativo de se arrogar a faculdade de desrespeitar as decisões do Judiciário, usurpando-lhe a competência, e interpretando inconseqüentemente as próprias leis que edita, como se vê de precedentes que anistiarão muitas trabalhistas e penas aplicadas a políticos por improbidade administrativa.

Como registrou o Ministro Marco Aurélio, paga-se um preço por se viver em uma democracia, que é o respeito irrestrito à ordem jurídica.

Se o próprio Poder Judiciário não se der ao respeito contido na sua missão constitucional e proferir sentenças meramente formais, inúteis sob o ângulo do conteúdo; se os demais ramos de Poder mantiverem sua conduta de desafio aberto aos comandos jurisdicionais, se não houver independência econômica real do Poder Judiciário; se a opção política – repita-se – continuar privilegiando um número mínimo de juizes para julgamento individual de milhares de ações, verdadeira desgraça nacional¹⁰, não serão alterações episódicas de poucas normas processuais que conduzirão à realização do princípio constitucional garantidor de uma prestação jurisdicional rápida, lisa, justa, jurídica, eficaz e pacificadora. Nem por isso essas últimas são menos necessárias.

Contudo, as modificações do processo devem ocorrer somente após a utilização de métodos científicos para a equação e solução dos

problemas divisados, dentre eles a estatística, reclamada por Moniz de Aragão desde, pelo menos, 1962¹¹ porque sem criteriosa pesquisa jamais se poderá saber se é necessário e conveniente alterar a lei e aferir os resultados produzidos pela alteração.

À míngua, todavia, de dados estatísticos objetivos e confiáveis, que somente agora começam a ser levantados, por iniciativa do Conselho da Justiça Federal, mercê de inúmeros projetos especiais, as contribuições para a reforma do processo, e sua real e necessária conformação em instrumento de acesso à Justiça, têm sido apresentadas ao sabor das conveniências, peculiaridades, interesses e concepções doutrinárias de juizes, advogados, órgãos jurisdicionais e associações de classe.

Menciono valioso estudo levado a efeito pela Ajufe, sob a coordenação do Juiz Federal George Marmelstein Lima, e que está sendo apresentado à consideração da Comissão de Altos Estudos da Justiça Federal, com inúmeras propostas inovadoras, dentre elas as que visam a racionalizar os chamados “feitos de massa”, ou seja, quando envolvem interesses individuais homogêneos;

(...) o acesso à Justiça ainda não é uma realidade. De fato, uma
enquete sobre o Poder Judiciário,
colhida em um universo
considerável (18.400 votos)
mostra que a Justiça brasileira é
considerada péssima (24,31%
dos votantes), injusta (32,73%)
ou inexistente (36,22%).
Não poderia ser outro o resultado
da apuração já que a demora
excessiva em tal tipo de atividade
constitui fonte de elevada
injustiça social.

proibir a interposição de apelação quando a sentença recorrida estiver de acordo com a jurisprudência remansosa dos tribunais superiores e do STF; permitir que o juiz encurte o prazo de contestação para a Fazenda Pública em questões unicamente de direito; acabar com o processo cautelar autônomo nos casos sem necessidade de instrução processual específica; permitir o recurso *per saltum*; incentivar o cumprimento espontâneo das decisões; suprimir os “penduricalhos” processuais, ou seja, admitir exceções e impugnações diversas manejadas na própria contestação; suprimir a obrigatoriedade de manifestação do Ministério Público; democratizar o processo, com a ampliação do instituto da assistência, para admissão de quem dispuser de interesse não-essencialmente jurídico; estimular a inércia recursal; positivar e incentivar o processamento eletrônico de dados processuais etc. Muitas outras propostas foram apresentadas. Algumas destas merecem particular atenção.

O Ministro Fontes de Alencar tem reclamado o cumprimento do disposto no art. 24, inc. XI, da Constituição, o qual prevê a competência concorrente dos Estados para legislar sobre procedimentos em matéria processual.

Calmon de Passos¹² afirma que o Código de Processo Civil esqueceu-se de que o Brasil possui peculiaridades que o fazem essencialmente diverso, do ponto de vista humano e social, possuindo Estados dolorosamente pobres e atrasados, onde analfabetos e marginalizados vivem nos lugares precariamente servidos de meios de comunicação e nos quais muitas vezes nunca foi visto um profissional do Direito; onde as partes, sem ser raridade, nem mesmo sabem o real significado de uma citação. Ante tal constatação, mostra-se incompreensível a inércia do legislador estadual em contribuir para com a efetividade do processo, mercê do simples mecanismo de editar leis que considerem as peculiaridades locais de cada Estado da Federação, para facilitar, agilizar e baratear o custo da prestação jurisdicional.

Passados quase 15 anos de vigência da Carta Magna, não há notícias de edição de lei de tal jaez por nenhum Estado da Federação, a qual, certamente, em muito contribuiria para a eficácia do processo. Outras medidas devem ser consideradas, como, por exemplo, pura e simples, do instituto do precatório.

Com efeito, após a vigência do § 3º do art. 100 da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional n. 30, verificou-se a perfeita adequação do sistema orçamentário ao pagamento imediato de débitos decorrentes de decisão judicial, não sendo admissível, mormente em face dos princípios constantes do *caput* do art. 37 da Carta, que somente débitos de pequeno valor se sujeitem ao pronto pagamento. As eventuais limitações econômicas dos estados e municípios, na maioria das vezes decorrentes de opção política e administrativa dos eventuais administradores públicos, não podem servir ao desrespeito à ordem jurídica e fundamentar o descumprimento de obrigações públicas, reconhecidas por meio de decisão judicial livremente transitada em julgado, especialmente quando tais obrigações ostentam cunho alimentar. Uma proposta visa a simplificação dos procedimentos especiais.

Alfredo Buzaid¹³, antes mesmo de elaborar o Código de 1973, criticava o legislador de 1939 por sua falta de rigor científico na segunda parte do texto, e mantinha, injustificadamente, uma série exaustiva de ações diferenciadas, em especial de jurisdição voluntária, contraditória e surpreendentemente conservadas, com vigor, no novo digesto.

Não houve preocupação alguma em investigar se, para conferir-se efetividade ao processo, era preciso oferecer aos litigantes essa plethora de procedimentos especiais a qual, ao fim e ao cabo, importa estorvo ao andamento dos trabalhos forenses.

Conforme conceituação de jurisdição voluntária divulgada por Zanobini¹⁴, segundo o qual trata-se de administração pública de direitos privados, caracterizando-se como atividade secundária atribuída ao Poder Judiciário, desenvolvida em processos sem lide, sem partes, e ao se constatar a ineficiência do Sistema Judiciário em resolver, com eficácia, os conflitos decorrentes de real lesão ou ameaça a interesses jurídicos, é pertinente a indagação no sentido de dever-se onerar o Poder Judiciário com essa responsabilidade se a realidade registra sua incapacidade – ainda que momentânea – de desempenhar-se, a contento, de sua atividade primária.

Nesse contexto insere-se a execução de títulos extrajudiciais, cuja supressão como ato jurisdicional se impõe, não obstante a opinião majoritária dos juízes federais¹⁵ rejeitar a tese.

Os atos de execução são meros procedimentos, a ser realizados por qualquer um, e que não induzem, por si sós, lesão ou ameaça de lesão ao direito de qualquer pessoa. A indicação e reserva de bens para posterior alienação pública, visando a pagamento de dívida, são atos não-essencialmente jurisdicionais, a ser desempenhados por entidades de Direito privado desde que se preveja sobre eles o controle jurisdicional, embora em fase posterior.

Não se admite que a lei impeça que ilegalidades perpetradas no curso de procedimentos executivos sejam reprimidas pelos meios processuais adequados. Além disso, o STF já teve oportunidade de afirmar a constitucionalidade dos Decretos-leis ns. 70/66 e 911/69, que encerram modalidades de execução não-judicial, e com comprovada eficiência prática.

De outra parte, no caso específico dos créditos fiscais, o próprio título exequendo é produzido no âmbito administrativo, com observância dos princípios do contraditório e do devido processo legal; não há razão, salvo o apego à tradição, para não ser executado pela própria administração, desde que não se vede o controle jurisdicional sobre a legalidade dos atos.

Sob ótica diversa, o Processo Civil reclama mecanismo que impeça o regular processamento de pleito jurisdicional fadado ao fracasso. Nesse intuito, inovações – como as súmulas vinculantes –, se podem resolver o problema no âmbito dos tribunais, não têm idêntico resultado no que diz respeito ao primeiro grau de jurisdição. Consoante a legislação vigente, com ou sem súmula vinculante, quaisquer sejam os seus termos, o pleito do interessado, ao superar os obstáculos pertinentes às condições da ação e pressupostos processuais, deve observar regular tramitação, com citação do réu, regular instrução, e alcançar a fase decisória. Tudo isso envolve tempo e dinheiro. Já se sabe que a parte não obterá êxito ante a consolidação de jurisprudência em sentido contrário. Qual o sentido, então, de se dar regular processamento a um pedido não-atendido, com ônus processuais gravosos, inclusive para o próprio autor do pleito? A solução parece ser a possibilidade de o juiz, em casos tais, julgar extinto o processo sem exame do mérito, o que se justifica em face da

eventualidade de superação da jurisprudência sumulada.

Resgatar a marca de seriedade e eficiência do Poder Judiciário é dever e compromisso de todos, dele integrante ou não. Agressões espúrias, vazias de conteúdo, feitas de afogadilho não assegurarão ao jurisdicionado o imprescindível acesso à Justiça.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 art. 5º, inc. XXXV.
- 2 RODRIGUES, Horácio Vanderley. *Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro*. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 28.
- 3 PORTANOVA, Rui. *Princípios do Processo Civil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 112.
- 4 WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et alli*. *Participação e Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1988. p.128.
- 5 MESQUITA, José Ignácio Botelho de. As novas tendências do direito processual: uma contribuição para seu exame. In *Revista Forense*, v. 361, p. 47 e ss.
- 6 DINAMARCO, Cândido Rangel. *A reforma da reforma*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 21/22.
- 7 Disponível em: <<http://www.mundodosfilosofos.com.br>>.
- 8 CRUET, Jean. *A vida do direito e a inutilidade das leis*. Salvador: Livraria Progresso, 1956.
- 9 MESQUITA, *op. cit.*, p. 47 e ss.
- 10 MOREL, René *apud* FIGUEIRA JR., Joel Dias. O princípio constitucional da igualdade em confronto com a lei que confere tratamento processual aos idosos. In: *Revista de Processo*, n. 106, p. 295.
- 11 *Idem*.
- 12 Conferência proferida na sessão de encerramento do I Congresso Internacional e Terceiras Jornadas Latino-Americanas de Direito Processual Civil realizada em São Paulo.
- 13 BUZAID, Alfredo. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. 3, n. 243.6. p. 379.
- 14 Conferência proferida em Pelotas, em 1955.
- 15 MESQUITA, *op. cit.*, p. 49.
- 16 Colhida na ocasião do I Encontro Temático sobre execuções fiscais, realizado em Porto Alegre, no ano de 1999.

ABSTRACT

The author states that the access to Justice is a privilege of few people, according to the results of a survey that was carried out among Brazilian population, concerning the Judiciary Power's performance in which most of the interviewees have considered it inefficient, unfair or non-existing.

He elucidates that, if the Judiciary Power itself doesn't actuate with the proper respect and observance of the precepts that exist in its constitutional mission and keeps

uttering merely formal adjudications, if there isn't its real economical independence, if the political option continues privileging a minimum quantity of judges for judging thousands of suits; there won't be few rules that will lead to the accomplishment of the constitutional principle which guarantees a fast, sincere, fair, juridical, effective, and pacifier judgement.

He emphasizes that, nonetheless the innumerable Brazilian social problems, the state legislator remains inert to contribute to the process effectiveness, by asserting everyone's responsibility in rescuing the Judiciary's seriousness and efficiency.

KEYWORDS - Civil Procedural Law; Brazilian Justice – access; Code of Civil Procedure; Brazilian Constitution; Judiciary Power; slowness.

José Henrique Guaracy Rebelo é Juiz Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais em Belo Horizonte – MG.